

RIORIENTARE IL CICLO DELLA PERFORMANCE

Possibili linee evolutive per le amministrazioni centrali dello Stato

Gianfranco Rebola

Ordinario di Organizzazione e gestione delle risorse umane nell'Università LIUC-Cattaneo, Castellanza - Presidente dell'Organo Indipendente di Valutazione del MIUR

1. Premessa

Dopo l'esperienza di un primo triennio di applicazione del ciclo della performance è utile avviare una riflessione sulle possibili linee di miglioramento del sistema adottato e della prassi in atto, considerando in particolare:

- i limiti emersi a livello generale, ed in particolare per quanto riguarda i ministeri e i grandi enti nazionali, rilevati in particolare dalle analisi condotte da CIVIT/ANAC, oltre che da numerose ricerche e rilevazioni di università e centri di ricerca;
- le criticità evidenziate da studi comparati a livello internazionale in materia di performance management delle pubbliche amministrazioni;
- gli indirizzi più specifici espressi dalla legge di conversione del Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che all'art. 19 prevede un riordino delle norme in materia di misurazione e valutazione della *performance*.

Questo scritto presenta alcune possibili linee di innovazione che vengono poste all'attenzione per un riorientamento del ciclo della performance in una prospettiva di medio periodo, tenendo conto anche di quanto elaborato nell'ambito del Progetto Formez-ANAC "Individuazione delle metodologie di misurazione e validazione in atto adottate dalle pubbliche amministrazioni e progettazione di metodi e modelli migliorativi e tendenzialmente uniformi, da diffondere anche attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali" di cui lo scrivente è stato referente scientifico (Rebola, a cura, 2014).

2. Una valutazione dell'esperienza del primo triennio di ciclo della performance

Allo stato attuale (marzo 2015) sono stati generalmente approvati e resi pubblici i piani della performance delle amministrazioni centrali per i periodi 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016, e in alcuni casi 2015-2017; la relazione sulla performance è stata validata per gli anni 2012 e 2013.

L'esame dei documenti disponibili evidenzia normalmente un'informazione dettagliata sulle attività sviluppate sia a livello degli uffici centrali che periferici. Questo rappresenta un rilevante miglioramento della trasparenza delle amministrazioni rispetto al passato.

I limiti rilevati riflettono difficoltà che derivano solo in parte da una normativa che ormai viene posta in discussione anche dal legislatore e che possiamo così sintetizzare:

A) Per quanto riguarda i piani della performance:

1. Produzione di documenti molto complessi e dettagliati (spesso oltre 1000 pagine di allegati) che ne rendono difficile l'utilizzo in chiave decisionale e gestionale;

2. Limitata connessione tra obiettivi strategici e destinazione delle risorse: solo il 40% della spesa è stata mediamente associata a indicatori di performance, mentre il rimanente 60% è sfuggito ad ogni attività di misurazione. Proprio i ministeri con articolazioni territoriali (Interni, Esteri e Istruzione) sono quelli che presentano le percentuali minori.
3. Disomogeneità dei criteri adottati tra i diversi centri di responsabilità; ad esempio nel caso del MIUR (piano 2014-16) il 19% di risorse finanziarie destinate complessivamente agli obiettivi strategici è concentrato quasi totalmente nei programmi afferenti al Dipartimento per l'Università, l'AFAM e per la Ricerca, che non prevede obiettivi strutturali; al contrario il Centro di Responsabilità Dipartimento per l'Istruzione riconduce ad obiettivi strategici la spesa solo di poche centinaia di milioni (meno dello 0,1%), mentre la gran parte della spesa destinata al funzionamento degli istituti scolastici risponde al CdR Programmazione, come obiettivo strutturale legato alla semplice erogazione delle risorse finanziarie; a questo Dipartimento è riconducibile quindi oltre l'80% della spesa complessiva del MIUR, quasi totalmente destinata a obiettivi strutturali e non strategici.
4. Scarsa confrontabilità dei piani riferiti alle strutture periferiche nonostante le rispettive attività siano analoghe.

B) Per quanto riguarda la rendicontazione dei risultati e la gestione della premialità:

1. Riferimento prevalente a indicatori scarsamente significativi (netta prevalenza di indicatori di realizzazione fisica o finanziaria su quelli di risultato o di outcome)
2. Dipendenza della rilevazione dei risultati dalle autodichiarazioni delle strutture
3. Processo a cascata su più livelli che rallenta e complica il processo decisionale inerente la programmazione, sia nella fase di definizione degli obiettivi che in quella di verifica dei risultati.

3. L'esigenza di un aggiornamento del modello concettuale sottostante alla misurazione della performance

Per il funzionamento del ciclo della performance in conformità agli obiettivi posti dal legislatore è fondamentale che il piano della performance offra una visione d'insieme dell'operare dell'amministrazione, di come le diverse attività sviluppate si compongono in un **disegno strategico** e sono orientate verso risultati e obiettivi comuni. Deve quindi descrivere in modo sintetico il **portafoglio strategico**, con l'allocazione delle risorse impiegate rispetto alle principali linee di intervento. Deve inoltre distinguere con chiarezza quali sono gli ambiti in cui si promuovono **innovazioni rilevanti**, rispetto agli **interventi ricorrenti e quindi ripetuti nel tempo**, che non hanno minore rilievo strategico ma riflettono una differente logica di azione improntata al miglioramento nella continuità.

Se intendiamo per **strategia** il disegno che definisce il sistema delle attività di un'organizzazione, orientandole verso risultati e obiettivi comuni (secondo i più aggiornati riferimenti scientifici di strategia aziendale: Invernizzi, 2014) emerge un legame fondamentale tra strategia e performance, perché quest'ultima è prodotta dalle attività in essere. Fare strategia significa

indirizzare il sistema delle attività al raggiungimento degli obiettivi. Sempre, i risultati sono determinati dalle attività; la strategia, attraverso gli obiettivi rende esplicito il disegno che definisce le attività, introduce un elemento di coscienza, di trasparenza, di verificabilità.

La maggior parte dei piani di performance che conosciamo contengono lunghe esposizioni delle attività ma falliscono nel darne una visione ed una interpretazione strategica.

Nella nuova impostazione proposta, invece, il disegno strategico non è parziale, ma include l'intero spettro delle attività di una amministrazione; è rivolto proprio a consentirne una lettura strategica, attraverso una sintesi che consenta di non perdersi in lunghe e inconcludenti elencazioni. Da questo punto di vista risulta utile il raggruppamento in entità omogenee, che chiameremo macroprocessi, che nel loro insieme compongono un portafoglio.

In questa ottica si può prevedere che la preparazione dei piani di performance si articoli nelle seguenti fasi:

1. **Individuazione dei macro-processi** e del portafoglio di attività dell'ente ;
2. Individuazione, per ciascun macro-processo, alla luce degli indirizzi e delle priorità politiche, delle:
 - a. **attività normali e ricorrenti** (che determinano i risultati di periodo)
 - b. **attività di innovazione e impostazione di politiche, interventi, servizi** (che pongono le condizioni per lo svolgimento e il rinnovamento delle attività correnti, costituiscono il vettore di rinnovamento strategico, producono risultati solo in un tempo futuro)
3. **definizione degli obiettivi** (per ciascun macro-processo) e dei conseguenti indicatori, in coerenza con le caratteristiche dei processi individuati.

3.1 I macro-processi e il portafoglio di attività

La definizione di un portafoglio dei macroprocessi fondamentali (che comprendono tutte le attività) di una amministrazione consente di realizzare quella visione di insieme che è necessaria per dare significato al concetto stesso di performance.

La descrizione delle attività di enti complessi come i ministeri o i grandi enti nazionali evidenzia una notevole eterogeneità, difficile da governare limitandosi ad elencarne i contenuti. Una corretta pianificazione strategica deve invece non solo distinguere le attività normali e ricorrenti da quelle di innovazione e impostazione, ma anche raggruppare le une e le altre secondo criteri di relativa omogeneità dal punto di vista della gestione strategica e quindi della possibilità di individuare obiettivi rilevanti.

Il portafoglio delle attività di un ente si distingue da una semplice elencazione perché rappresenta le azioni in corso in modo da consentirne una lettura strategica che evidenzia i più importanti nessi con il contesto esterno e con il sistema di stakeholder e utenti. A questo fine risponde una

scomposizione delle attività per **macro-processi**, intesi come insiemi unitari di attività dotati di comuni riferimenti per:

- centro di responsabilità organizzativa e di risultati
- natura e logica operativa delle funzioni
- composizione strutturale della spesa
- Sistema di stakeholder o partnership
- Griglia di utenti.

La scomposizione per macro-processi costituisce un passaggio preliminare rispetto alla definizione degli obiettivi. La loro definizione può trovare supporto nella classificazione in 6 diverse categorie che corrispondono a logiche di azione molto diverse da cui discendono conseguenze per la scelta degli obiettivi e degli indicatori riferiti a risultati o performance:

- Servizi diretti
- Servizi indiretti
- Funzioni di allocazione
- Regolazione a distanza
- Esercizio di autorità pubblica con intervento diretto
- Servizi di amministrazione generale.

Le caratteristiche distintive delle 6 categorie di macroprocessi sono sintetizzabili nel modo di seguito esposto (v. tabella 1).

I **Servizi diretti** consistono nella produzione ed erogazione di servizi destinati a una griglia di utenti/destinatari definita.

La tipologia di spesa prevalente è quella di funzionamento; normalmente i costi del personale ne costituiscono la componente maggiore, dal 40/50% della spesa totale fino a quote anche notevolmente superiori.

Nelle grandi amministrazioni, che operano a livello nazionale, è possibile una articolazione organizzativa periferica/ territoriale, con dipendenza gerarchica dalla struttura centrale.

Gli utenti possono essere persone fisiche, ma anche soggetti organizzati come imprese, associazioni, altri enti. E' utile riferirsi a una "griglia" o a un "sistema di utenza" che comprende distinti segmenti (per caratteristiche socio-economiche, culturali, anagrafiche, di stato di salute, ecc.) che possono esprimere esigenze in parte differenziate.

Il profilo o la griglia di utenza può essere complesso ma non conflittuale, nel senso dell'assenza di contrasti forti e strutturali di interessi tra distinti segmenti di utenza.

I principali stakeholder (portatori di interessi) che caratterizzano il contesto di queste attività di servizio si possono collegare ai diversi segmenti di utenza (ad esempio organismi associativi che ne rappresentano determinate componenti), oppure ai gruppi professionali che operano nel settore (sindacati, associazioni professionali, ecc.).

Rientrano in questa categoria i fondamentali servizi del welfare direttamente offerti da enti pubblici ad ampie fasce di popolazione, come i servizi scolastici ed educativi, i servizi ospedalieri ed ambulatoriali, gli sportelli per adempimenti amministrativi di carattere ordinario, ecc.

Queste caratteristiche sono riferite sia a strutture che svolgono compiti ad alta intensità professionale, ed impiegano knowledge workers dotati di ampia autonomia professionale (insegnanti, medici, ecc.), sia ad altre realtà che impiegano in prevalenza lavoro non complesso (impiegati amministrativi).

I **Servizi indiretti** comportano la produzione e l'erogazione di servizi non diversi da quelli considerati nella precedente categoria che viene però affidata ad entità organizzate (pubbliche o private, profit o non profit) distinte ed esterne rispetto all'amministrazione che detiene la responsabilità ultima per la funzione pubblica corrispondente e che governa le risorse finanziarie stanziare per questo scopo.

Di conseguenza, la tipologia di spesa/costo prevalente è quella di trasferimento (o di costi dislocati); l'amministrazione responsabile eroga quindi le risorse finanziarie alle organizzazioni che producono il servizio e gestisce il rapporto contrattuale con questi soggetti terzi. Questi ultimi possono essere anche soggetti istituzionali (pubblici) con riconosciuta autonomia. E' il caso ad esempio delle università; queste erogano servizi diretti; ma, per il MIUR, che ha la responsabilità complessiva del settore, si tratta di servizi indiretti che il Ministero governa mediante la gestione di trasferimenti (Fondo di Finanziamento ordinario, ecc.).

La griglia o il sistema di utenza non ha caratteristiche diverse da quanto indicato per i servizi diretti; può trattarsi in effetti di servizi del tutto analoghi, come quelli ospedalieri o scolastici erogati da soggetti esterni alla PA, che si valgono di un finanziamento pubblico. Può risultarne una maggiore complessità del sistema di stakeholder per la presenza di istanze rappresentative dei soggetti produttori ed erogatori dei servizi.

Il profilo di utenza/stakeholder può risultare più complesso e con maggiori elementi di contrapposizione di interessi rispetto al caso dei servizi diretti.

Anche in questo caso è possibile una articolazione periferica/territoriale e può avere rilievo la distinzione tra compiti ad alta intensità professionale (knowledge workers) e situazioni dove prevalgono forme di lavoro non complesso.

Le **Funzioni di regolazione a distanza** si distinguono per la presenza di un potere pubblico concentrato. In questo caso l'amministrazione agisce definendo normative e standard, oppure predisponendo autorizzazioni, licenze, concessioni, esercitando forme di vigilanza e controlli formali, ecc.

Può essere il caso di authorities o di strutture ministeriali preposte alla regolazione di settori di attività (concorrenza e mercati, energia, tutela dell'ambiente, ecc.).

In questi ambiti la struttura della spesa perde importanza; nella sua composizione percentuale può apparire non dissimile dai servizi diretti (prevalenza delle spese per il personale); ma di fatto ciò che qualifica questo tipo di attività non è la spesa direttamente gestita ma l'impatto della regolazione sui settori di riferimento. Le conseguenze dell'esercizio di forme concentrate di

autorità/potere pubblico vanno molto al di là, anche economicamente, dall'entità delle risorse gestite.

In questo caso il profilo di utenza/stakeholder è diverso da quello dei servizi diretti /indiretti perché è strutturalmente presente un contrasto di interessi; l'attività di regolazione in sostanza dirime e arbitra interessi contrastanti dei diversi stakeholder attivi in un settore economico o sociale. Il rapporto tra amministrazione e utenti/stakeholder diventa quindi molto delicato e valutabile non tanto sotto un profilo di soddisfazione dei diversi soggetti, quanto dal punto di vista del bilanciamento dei diversi interessi, dell'equità, del rigore nel rispetto delle regole. E' un contesto nel quale emergono tematiche particolari di rischio, connesse in gran parte al rapporto tra regolatore e stakeholder (cattura del regolatore, ecc.).

Le **Funzioni di allocazione** comprendono attività di pianificazione, di finanziamento di progetti, di erogazione di incentivi per promuovere finalità di pubblico interesse in ambiti economici e sociali; possono assumere le forme dell'affidamento mediante gara di opere e progetti finanziati con risorse pubbliche, o anche quelle della programmazione negoziata, ecc.

In questo caso la spesa assume notevole rilevanza e vede un'assoluta prevalenza delle componenti legate al trasferimento di risorse a soggetti terzi, o al finanziamento di progetti e opere per gara pubblica nelle diverse forme giuridiche previste.

Il profilo di utenza/stakeholder è anche in questo caso molto complesso e connotato da aspetti concorrenziali-competitivi. In questi casi, a ben vedere, l'utenza vera è collettiva, è il pubblico interesse; i soggetti direttamente coinvolti nelle procedure allocative sono più stakeholder che utenti e risentono fortemente del contrasto di interessi, sia dal punto di vista della competizione per l'accesso alle risorse, sia nei confronti dell'interesse pubblico ad ottenere alta qualità degli interventi al minor prezzo.

La rilevanza delle risorse in gioco conferisce quindi importanza e criticità alle modalità di impostazione e gestione delle procedure formali, come bandi, gare, contratti di servizio.

Le problematiche di legittimità anche in relazione ai rischi di contenzioso, si intrecciano alle questioni di equità e bilanciamento degli interessi, oltre che a quelle degli effetti/impatti sociali ed economici delle risorse pubbliche investite.

L'esercizio di autorità pubblica con intervento diretto concerne servizi di tutela dell'ordine e regolazione attraverso l'impiego di forme di potere pubblico diffuso, con intervento diretto di personale dedicato. In questo caso l'amministrazione esercita il proprio ruolo autoritativo attraverso strutture e pubblici funzionari diffusi sul territorio. Forze di polizia e magistrature rappresentano gli esempi più tipici di questa categoria di interventi.

La struttura della spesa vede di conseguenza prevalere le componenti di funzionamento, personale e acquisti di beni e servizi, in termini molto simili al caso dei servizi diretti.

Il rapporto con il sistema di utenti/stakeholder è tuttavia molto diverso, perché l'esercizio di un potere autoritativo diffuso rende difficile assimilare questa situazione ad un rapporto tra erogatore del servizio e cliente/utente. Il contrasto di interessi è strutturale e riguarda sia la contrapposizione tra collettività/bene pubblico e persone sanzionate, sia quella tra queste ultime e i soggetti specifici che subiscono danni in seguito ad una violazione di regole.

L'amministrazione, e i funzionari che operano per suo conto, si trovano quindi coinvolti in problematiche di equità, bilanciamento di interessi e ragioni in contrasto, uso legittimo, corretto e difendibile sotto diversi profili del potere attribuito ed esercitato.

Sono presenti quindi tematiche particolari di rischio ed esigenze di alta qualificazione del personale anche sotto il profilo dell'autocontrollo ed affidabilità del comportamento in condizioni di tensione e criticità.

I **servizi di amministrazione generale** costituiscono un complesso di attività, quali gestione del personale, degli acquisti, dei sistemi informativi, ecc., fundamentalmente operanti a supporto di clienti/utenti interni all'amministrazione e quindi dei settori dell'amministrazione che offrono servizi e interventi destinati al contesto esterno. Si tratta del resto di una categoria di intervento riconosciuta come programma distinto nell'ambito del bilancio dello stato (32.3: *Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*). In questo contesto di servizio al cliente interno, la spesa è rivolta soprattutto al personale e all'acquisizione di beni e servizi; mentre il fattore critico per l'efficacia dell'azione è rappresentato soprattutto dalla qualità e rispondenza dei sistemi di gestione messi in atto, oltre che dalla propensione collaborativo rispetto ai destinatari dei servizi.

Tabella 1 -Elementi distintivi delle categorie di interventi pubblici (macroprocessi)

	Servizi diretti	Servizi indiretti	Regolazione a distanza	Allocazione	Autorità pubblica con intervento diretto	Servizi di amministrazione generale
Tipo di funzioni	Diretta produzione ed erogazione di servizi destinati a una griglia di utenti definita.	Affidamento di servizi ad entità esterne all'amministrazione	Definizione di normative e standard, autorizzazioni, licenze, concessioni	Pianificazione, finanziamento di progetti o incentivi per promuovere finalità di pubblico interesse	Tutela dell'ordine e regolazione attraverso l'impiego di forme di potere pubblico diffuso	Supporto ai macroprocessi di servizio e intervento rivolti all'esterno e al funzionamento complessivo dell'amministrazione
Esempi	Scuole, ospedali	Eternalizzazione di servizi socio-sanitari	Authorities	Incentivi per lo sviluppo economico	Polizia, tribunali	Gestione del personale, bilancio e controllo di gestione, acquisti, razionalizzazione amministrativa, ecc.
Componente critica della spesa	Personale	Trasferimenti	Nessuna	Trasferimenti/ finanziamenti	Personale	Personale e acquisti di servizi
Soggetti centrali nel sistema di utenza / stakeholder	Utenza dei servizi Personale	Utenti dei servizi Organizzazioni che gestiscono i servizi	Soggetti regolati, strutture professionali	Soggetti che competono per le risorse, organi di giustizia amministrativa	Soggetti che subiscono sanzioni, pubblici funzionari	Utenza interna, costituita da organi decisionali dell'amministrazione e uffici operativi
Problematiche critiche	Gestione del personale, qualità dei servizi	Gestione dei trasferimenti, qualità dei servizi	Bilanciamento interessi, equità	Contrasto di interessi, impatto della spesa	Equità Affidabilità dei comportamenti	Qualità dei sistemi operativi, capacità di collaborazione

I criteri esposti favoriscono una definizione degli obiettivi più rispondente ai caratteri distintivi delle diverse attività ed agli effettivi elementi di complessità che ne caratterizzano lo svolgimento,

con attenzione particolare alla natura dei risultati attesi e della loro proiezione nell'ambiente di riferimento.

Si sottolinea ancora che dall'interazione tra natura delle diverse attività, struttura tipica della spesa e caratteristiche del sistema di utenza/stakeholder derivano differenti problematiche critiche per i cinque tipi di interventi.

La gestione del personale e la qualità dei servizi offerti agli utenti finali saranno centrali nel caso dei servizi diretti; nelle forme di gestione indiretta una parte di questi problemi saranno demandati agli affidatari dei servizi, mentre l'amministrazione dovrà porre attenzione alla gestione dei trasferimenti curandone il nesso con la qualità dei servizi finali; nella regolazione a distanza ci si dovrà preoccupare di equità e bilanciamento di interessi rispetto ai soggetti regolati, evitando la "cattura del regolatore" e curando l'integrità e la competenza delle strutture professionali; nell'allocazione si dovrà gestire il contrasto di interessi senza perdere di vista l'impatto delle risorse erogate sulle finalità di interesse pubblico; infine, nell'esercizio di autorità pubblica con intervento diretto il conseguimento dell'equità richiede una capacità di orientamento dei comportamenti diffusi su larga scala dei pubblici funzionari.

Da tutto questo derivano importanti conseguenze per la definizione degli obiettivi e anche per il tipo di indicatori utili per valutare le performance organizzative nei diversi contesti.

3.2. La distinzione tra attività ricorrenti e attività di innovazione

Come si è visto, il portafoglio delle attività di un ente rappresenta un riferimento intuitivo, di immediata evidenza; non a caso la maggior parte dei piani di performance contengono lunghe descrizioni delle attività svolte dagli uffici. In questo danno una iniziale rappresentazione dello stato dell'amministrazione, che il raggruppamento in un portafoglio secondo criteri di omogeneità consente di mettere a fuoco in modo che faciliterà poi la definizione di obiettivi congruenti.

Partire da una descrizione delle attività è quindi corretto, se si considera che le attività non sono la performance, ma sicuramente sono la **determinante** della performance.

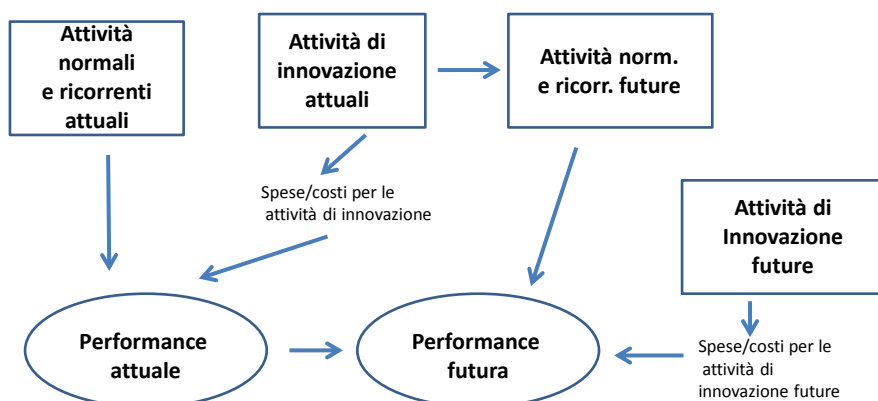
Così, esaminando ciascun macro-processo nel suo insieme, alla luce degli indirizzi e delle priorità politiche indicate nei documenti di programmazione, si può distinguere ciò che rappresenta un'attività essenziale per curare e possibilmente migliorare il tipo di performance collegato alla normale attività, quale è prevista dalle decisioni prese in passato e che corrisponde alla prassi consolidata, rispetto a ciò che può rappresentare un investimento di risorse per ottenere risultati attualmente non previsti, o comunque per modificare in modo significativo la prassi in atto e/o generare innovazioni di rilievo.

Per approfondire e meglio padroneggiare la complessa relazione tra attività e performance, si rivela così utile distinguere 2 sottosistemi interconnessi:

- 1- le attività **normali e ricorrenti**, che costituiscono l'attuale routine e prassi operativa dell'amministrazione e determinano i risultati di periodo
- 2- le attività **di innovazione e impostazione di politiche, interventi, servizi**, che pongono le condizioni per lo svolgimento e il rinnovamento delle attività attuali, costituiscono il vettore di rinnovamento strategico, producono quindi risultati solo in un tempo futuro. Nell'immediato, tuttavia, assorbono risorse.

E' compito del disegno strategico ricomporre a unità, in un quadro realistico e attento alle risorse i due tipi di attività; i risultati futuri infatti dipenderanno da come le attività di innovazione riusciranno a modificare le attività normali e ricorrenti (V. Fig. 1).

Fig. 1 Relazione tra attività e performance



I piani di performance degli enti non considerano in genere questa distinzione tra attività ricorrenti e attività di innovazione; l'attuale normativa di riferimento per il ciclo della performance, infatti, orienta direttamente l'attenzione sulla definizione degli obiettivi; nella classificazione degli obiettivi c'è solo un implicito riferimento alla distinzione tra l'aspetto normale e ricorrente dell'amministrazione e quello di innovazione.

Infatti l'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 introduce la distinzione tra obiettivi strategici e operativi; la successiva delibera 112/2010 della CIVIT interpreta quindi tale distinzione nel seguente modo (nota 1 a p. 5): "Gli obiettivi sono articolati in strategici ed operativi. Tale articolazione non dipende dai livelli organizzativi a cui tali obiettivi fanno capo (si veda in proposito delibera n. 89/2010, pag. 19), ma dal livello di rilevanza rispetto ai bisogni della collettività (*outcome*) e dall'orizzonte temporale di riferimento. Infatti, gli obiettivi strategici fanno riferimento ad orizzonti temporali pluriennali e sono di particolare rilevanza rispetto non solo alle priorità politiche dell'amministrazione ma, più in generale, rispetto ai bisogni ed alle attese degli *stakeholder* ed alla missione istituzionale (delibera n. 89/2010, pag. 19). Gli obiettivi operativi, invece, declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni (delibera n. 89/2010, pag. 19)".

Il decreto legislativo 150 stabilisce anche (art. 5 comma 1) che "gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici ..".

Nell'ambito delle norme sul bilancio (legge 196/2009) e dei successivi documenti metodologici elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato, si riscontra però una diversa classificazione, riferita

alla distinzione tra obiettivi strategici e strutturali che le note integrative devono distinguere corredando gli uni e gli altri di indicatori di risultato: "Ogni obiettivo fa riferimento ad una Missione e a un Programma e per ciascuno di essi sono indicate:

- la natura di obiettivo strategico o strutturale, distinzione utile per differenziare le risorse finanziarie destinate al perseguimento di obiettivi direttamente discendenti dalle priorità politiche e di chiara rilevanza strategica da quelle destinate ad obiettivi di carattere ordinario e continuativo";
- le risorse finanziarie destinate, in ciascun anno del triennio, alla realizzazione dell'obiettivo;
- uno o più indicatori (fino a un massimo di quattro), per misurare il grado di raggiungimento dei risultati attesi nel corso del triennio; gli indicatori sono classificati secondo una tipologia standard (indicatori di realizzazione fisica, di output, di outcome e di realizzazione finanziaria) e devono essere corredati dell'indicazione dell'algoritmo di calcolo, della fonte del dato, dell'unità di misura, oltre all'informazione relativa al valore target che dovrà assumere l'indicatore in ciascuno dei tre anni di piano. (da RGS: *LE NOTE INTEGRATIVE AL BILANCIO DI PREVISIONE 2014-2016. BREVI ANALISI*).

Queste disposizioni non appaiono quindi bene coordinate tra loro e finiscono nella pratica di questi primi anni di applicazione delle normative del 2009 per dare luogo a interpretazioni confuse e disomogenee.

In particolare:

- la triennialità della programmazione appare solo formale, in quanto nella gran parte dei documenti il dato riferito al secondo e terzo anno appare una semplice estrapolazione della previsione per il primo anno, l'unico che produce conseguenze effettive;
- la componente strategica degli obiettivi finisce per riguardare parti molto limitate sia della spesa che del volume di attività sviluppate.

A questi risultati insoddisfacenti contribuisce anche una catena eccessivamente lunga, che, nel caso dei ministeri, vede la necessità di emanare in un brevissimo arco di tempo una successione di documenti programmatici, richiesti da norme diverse, che si sovrappongono confusamente

- Previsioni di bilancio triennali e note integrative
- Atto di Indirizzo (concernente l'individuazione delle priorità politiche
- Direttiva generale annuale sull'azione amministrativa e la gestione
- Direttive e decreti direttoriali per l'assegnazione di obiettivi e risorse (entro 10 giorni dalla direttiva del Ministro)
- Piano della performance (entro il 31 gennaio).

Oltre a questo, l'interpretazione del decreto n. 150/2009 data dalla delibera n. 112/2010 della CIVIT, con l'albero della performance e l'articolazione "a cascata" degli obiettivi rende così complesso il processo da rendere quasi impossibile il rispetto delle condizioni poste dall'art. 5 dello stesso decreto 150/2009:

"1. Gli obiettivi sono programmati su base triennale e definiti, prima dell'inizio del rispettivo esercizio, dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, sentiti i vertici dell'amministrazione che a loro volta consultano i dirigenti o i responsabili delle unità organizzative. Gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e il loro conseguimento costituisce condizione per l'erogazione degli incentivi previsti dalla contrattazione integrativa.

2. Gli obiettivi sono:

- a) rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell'amministrazione;
- b) specifici e misurabili in termini concreti e chiari;

- c) tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi;
- d) riferibili ad un arco temporale determinato, di norma corrispondente ad un anno;
- e) commisurati ai valori di riferimento derivanti da *standard* definiti a livello nazionale e internazionale, nonché da comparazioni con amministrazioni omologhe;
- f) confrontabili con le tendenze della produttività dell'amministrazione con riferimento, ove possibile, almeno al triennio precedente;
- g) correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili".

Nell'ottica della semplificazione del ciclo della performance e della sua migliore integrazione nella programmazione finanziaria, si propone quindi di superare le classificazioni degli obiettivi previste dalle delibere dell'ex CIVIT, per accogliere unicamente la distinzione tra obiettivi strategici e strutturali derivante dalla normativa sul bilancio con particolare riferimento alle note integrative. Infatti, la spiegazione che la stessa RGS offre di questa distinzione è chiarificante quando afferma che si tratta di una "distinzione utile per ***differenziare le risorse finanziarie destinate*** al perseguimento di obiettivi direttamente discendenti dalle priorità politiche e di chiara rilevanza strategica da quelle destinate ad obiettivi di carattere ordinario e continuativo". In questo contesto si ragiona sulla destinazione delle risorse finanziarie, come è corretto in sede di bilancio. Il piano della performance ha un'ottica diversa, più ampia di quella finanziaria, perché il suo scopo fondamentale è "la trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento" (art. 3 comma 1), di cui l'aspetto finanziario è solo una componente. Molti interventi pubblici infatti generano effetti e risultati la cui entità non è adeguatamente rappresentata dal semplice dato della spesa destinata, si pensi a tutti i casi in cui si regolano settori di attività, o si gestisce un'autorità pubblica.

La classificazione degli obiettivi come strategici o strutturali può tuttavia essere estesa all'intero spettro della performance, considerando la realtà sottostante agli obiettivi e quindi le attività svolte e il portafoglio che mette ordine nelle stesse raggruppandole secondo criteri di omogeneità. In realtà non sono gli obiettivi ad essere "ordinari e continuativi" ma una parte delle attività, segnatamente quelle che danno luogo alla performance nel breve termine; sempre secondo la RGS, altri obiettivi sono "direttamente discendenti dalle priorità politiche e di chiara rilevanza strategica", anche in questo caso è preferibile fare riferimento ad attività che riflettono le priorità politiche ed hanno quindi carattere di innovazione, sono orientate a produrre cambiamenti nell'orizzonte futuro.

Prima di arrivare agli obiettivi, in sostanza, è utile ragionare sui macro-processi (che rappresentano in modo ordinato e sintetico le attività) distinguendo al loro interno la componente ricorrente (oppure ordinaria e continuativa nel linguaggio della RGS) da quelle altre attività che si intendono intraprendere allo scopo di introdurre innovazioni, alla luce (evidentemente) delle priorità politiche che gli organi di vertice avranno definito.

E' con queste modalità che si può compiere una lettura strategica delle attività in corso attraverso la lente dei macro-processi; ciò significa procedere nella vera e propria definizione della strategia preparando la strada per la configurazione degli obiettivi.

L'indicazione è quindi di provare a enucleare quali sono le attività che assumono in modo pronunciato questa caratteristica di orientamento al futuro, considerando tutto il resto normale e ricorrente. Le attività di innovazione e impostazione di politiche, interventi, servizi pongono le condizioni per lo svolgimento e il rinnovamento delle attività correnti, costituiscono il vettore di rinnovamento strategico destinato a produrre i risultati solo in un tempo futuro.

3.3 Il sistema degli obiettivi e degli indicatori di performance

La scelta degli obiettivi verso i quali indirizzare consapevolmente il corso delle attività è naturalmente l'asse centrale per una strategia esplicita (Invernizzi, cit., 2014).

Obiettivi e risultati (performance) sono leggibili in corrispondenza, riflettono le medesime variabili. In ottica strategica gli obiettivi servono a orientare l'attività verso i risultati desiderati. Si potranno quindi definire diversi obiettivi per diversi insiemi di attività, ma tutti avranno rilievo strategico; in questo senso, si possono leggere in chiave strategica anche le attività ricorrenti che normalmente vengono associate ad obiettivi di ordine "strutturale" o "operativo".

L'adozione di questa prospettiva consente di evitare che la parte maggiore delle attività svolte dalle nostre amministrazioni (e quindi delle risorse coinvolte) sia considerata non strategica. Ma non si tratta solo di questo, perché una piena valorizzazione del linguaggio nuovo che la legislazione del 2009 ha introdotto nel contesto amministrativo italiano, proponendo il termine «performance» ad integrazione di quello più tradizionale di «risultato», dovrebbe incoraggiare a riconoscere lo spessore strategico anche delle attività ordinarie

Infatti, la parola «performance» dice qualcosa più di «risultato», esce da una dimensione solo burocratica o produttiva, perché evoca la **rappresentazione** di un intervento, con il suo impatto anche fisico, visivo, comunicativo, perché gioca la sua efficacia nell'interazione tra agente, contesto e pubblico/audience/interlocutori e rimanda anche a tematiche più complesse e ricche di implicazioni, tecniche, economiche, psicologiche, ecc..

La rappresentazione di un evento complesso come la performance ha una valenza comunicativa che rimanda a un sistema di relazioni; è una narrazione che ha senso infatti se si rapporta a interlocutori rilevanti (stakeholder) e ispira una visione di gran parte dei «prodotti» delle PA come «beni relazionali».

Una corretta considerazione del concetto di performance richiede anche l'abbandono di prospettive troppo meccaniche o unidimensionali, per accogliere invece una prospettiva evolutiva, di miglioramento continuo riferito ai diversi livelli del sistema amministrativo, delle unità organizzative, degli operatori professionali.

Leggere in ottica strategica anche la normale operatività significa non solo definire la performance in connessione alle politiche pubbliche, ma anche rafforzare e diffondere la capacità di pensiero strategico, superando quelle barriere organizzative e amministrative che operano per linee sia verticali che orizzontali e finiscono proprio per depotenziare le politiche pubbliche nel momento dell'attuazione.

Una definizione degli obiettivi che accolga pienamente il nuovo linguaggio e quindi la valenza narrativa della performance deve liberarsi dei limiti di una concezione verticalizzata, del tipo “cascata degli obiettivi”, per muovere verso una visione orizzontale e «circolare».

Innanzitutto occorre uno snellimento della successione/sovrapposizione di documenti programmatici che attualmente complica e appesantisce il processo decisionale formale.

La legge annuale di bilancio (con le previsioni triennali e le note integrative) e l’atto di indirizzo del Ministro (con l’individuazione delle priorità politiche) offrono il necessario quadro di riferimento per il piano della performance. Il passaggio intermedio della Direttiva generale annuale (e dei successivi provvedimenti a cascata per l’assegnazione di obiettivi e risorse) potrebbe essere tranquillamente sostituito da un piano di performance che ne assorba le funzioni. Questo snellimento dovrebbe facilitare il rispetto dei tempi e rafforzerebbe il ruolo del piano di performance come riferimento effettivo per la gestione e il raccordo tra decisioni politiche e operatività delle amministrazioni. Sul piano normativo, questo richiede naturalmente una serie di modifiche che integrino meglio le norme ancora in vigore del decreto legislativo n. 286/1999 con le leggi del 2009 sul bilancio dello Stato e sul ciclo della performance.

In questa nuova cornice, il sistema degli obiettivi e degli indicatori si può sviluppare con riferimento ai macro-processi individuati con le modalità descritte al punto 3-1.

Le caratteristiche di ogni specifico macro-processo dettano quelle degli obiettivi in modo che questi possano rivelarsi “rilevanti e pertinenti rispetto ai bisogni della collettività, alla missione istituzionale, alle priorità politiche ed alle strategie dell’amministrazione” (d. leg. vo 150/2099, art. 5, comma 2). Questo stesso riferimento di legge richiama anche altri aspetti, quali la misurabilità in termini concreti e chiari (lettera b), l’influenza sul “miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi” (lettera c), il confronto con “standard definiti a livello nazionale o internazionale” o “comparazioni con amministrazioni analoghe” (lettera e), e con “le tendenze della produttività dell’amministrazione” nel triennio precedente (lettera f), la correlazione “alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili” (lettera g).

Dato che è arduo individuare obiettivi e indicatori che rispondano a tutti questi requisiti, si può osservare che l’enfasi maggiore è posta su due aspetti: da un lato, l’efficienza nell’impiego delle risorse, declinata però in termini di comparazione con benchmark, o termini di confronto, significativi; dall’altro la qualità, un concetto che può peraltro assumere valenza differenziata in ragione proprio delle caratteristiche dei diversi macro-processi.

Sono concetti del resto largamente trattati dalla letteratura di management pubblico che mette in generale in evidenza i *trade off* tra i diversi aspetti, ed in particolare tra qualità ed efficienza.

Il riferimento al concetto di performance richiama allo sforzo di operare una sintesi, di assumere un’unità di visione che non può derivare da una mera sommatoria tra diversi aspetti, che non ne consideri l’interazione, la relazione circolare.

Si propone quindi di fare riferimento ad una delle prime teorizzazioni italiane di strategia delle amministrazioni pubbliche (Rebora - Meneguzzo, 1990) ed in particolare alla distinzione tra gli obiettivi di:

- qualità, riferibile sia al “grado di validità tecnica delle prestazioni e delle connesse condizioni di fruizione richieste all’utenza”, sia i riflessi in termini di soddisfazione di utenti e altri stakeholder
- equità, riferibile, alla “soddisfazione equilibrata degli interessi in gioco ed in potenziale conflitto; tale aspetto rappresenta una manifestazione del concetto di qualità rilevante per le pubbliche amministrazioni, soprattutto negli ambiti in cui non offrono servizi assimilabili a quelli di mercato, ma gestiscono un ruolo autoritativo e/o regolano sfere di attività:
- competitività, riferibile al “grado di efficienza economica di interventi e prestazioni” quale emerge dalla considerazione delle risorse destinate e dal confronto con modalità alternative di intervento o di impiego delle risorse stesse.

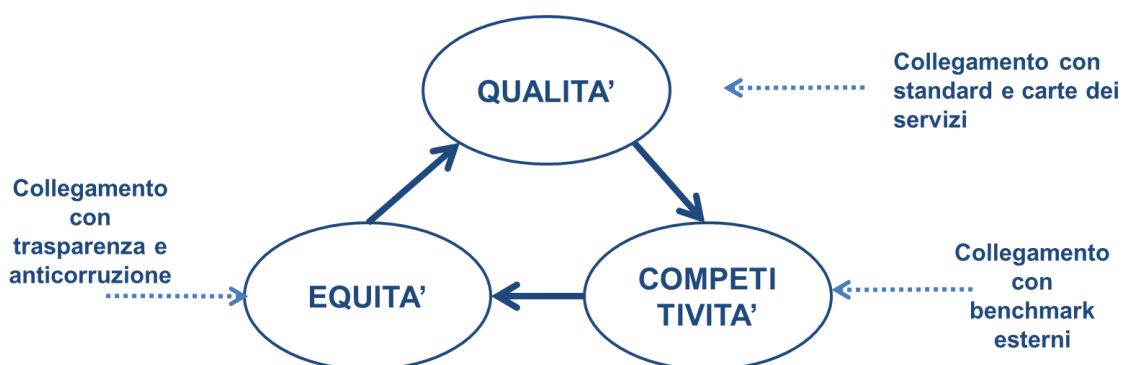
I tre piani della qualità, equità e competitività esprimono quindi esigenze tra loro in naturale contrasto (trade off), non sempre facili da perseguire simultaneamente, tuttavia, la rinuncia a ricercare una sintesi, o almeno un bilanciamento, tra di esse porta normalmente a sacrificare gravemente le istanze che non vengono direttamente perseguite (Rebora – Meneguzzo, cit. 1990: p. 80-81).

Questa impostazione riconosce come alla pubblica amministrazione si adatti particolarmente una concezione circolare, piuttosto che gerarchica o piramidale, del sistema di obiettivi, quale è del resto ormai assunta anche nel campo della strategia aziendale (Coda, 1989; Invernizzi, 2014).

Di fronte alle strategie di organizzazioni di grande complessità, si tratta di assumere una visione olistica nel cui ambito i diversi obiettivi – di qualità, equità e competitivi, – vengono a inanellarsi dinamicamente l’un l’altro nell’ottica di realizzare un potenziale sinergico quale può emergere in un orizzonte temporale ampio.

Questa configurazione degli obiettivi consente di ricomprendere in una rappresentazione unitaria della performance, attraverso il concetto e gli obiettivi di equità anche la componente riferita alle misure rivolte alla trasparenza, all’integrità e al contrasto della corruzione, che l’ANAC raccomanda di integrare nel complessivo sistema degli obiettivi di performance. Analogamente, alla dimensione di qualità si collegano gli standard individuati dalle carte dei servizi previste dalla normativa; mentre la riconduzione dell’efficienza e della produttività al concetto di competitività accentua il riferimento a termini di confronto se possibile anche esterni agli enti di cui si misura la performance.(v. Fig. 2). .

Fig. 2 - La circolarità degli obiettivi di performance



Accogliendo questi riferimenti concettuali, la definizione degli obiettivi per ogni macro-processo delle amministrazioni pubbliche può essere facilitata attraverso linee guida orientate a ciascuna delle tipologie in precedenza individuate.

4. Linee applicative del modello proposto al caso dei ministeri

Gli attuali “programmi” che costituiscono l’intelaiatura della legge di bilancio, e sono oggetto della nota integrativa, possono costituire nel caso dei Ministeri la traccia di riferimento anche per il piano di performance, in modo da definire un «portafoglio strategico» che evidenzia l’allocazione delle risorse rispetto alle principali linee di intervento e ai corrispondenti obiettivi.

In tal senso è opportuno recepire le indicazioni del FMI nel suo report su «the use of performance information in resource allocation» in Italia (settembre 2014), rendendo più chiaro e trasparente l’impiego di risorse collegato ad obiettivi ed indicatori.

FMI, 2014
<p>“Though these notes are made of two sections—the first one on programs, goals, and indicators and the second on resources calculation—there is no link made between the two. The second section shows that the criteria and methods of resource allocation focus on compliance to spending laws: historical, incremental or automatic budgeting seems to be prevailing.”</p>

Si tratta di offrire prima di tutto una visione d’insieme dell’operare dell’amministrazione, di come le diverse attività sviluppate si compongono in un disegno strategico e sono orientate verso risultati e obiettivi comuni. Occorre quindi descrivere in modo sintetico il portafoglio strategico, con l’allocazione delle risorse impiegate rispetto alle principali linee di intervento.

Una volta chiarito il nesso tra obiettivi e risorse impiegate si pone il problema della scelta degli indicatori. E qui ancora il FMI individua l’esigenza di focalizzare l’attenzione almeno sugli output, se non sugli outcome.

RECOMMENDATIONS (FMI, 2014)

26. Results indicators, primarily on outputs, should take a larger role. Output is the link between the two spheres of responsibility: the political one which decides outputs' type and level and the managerial one which is responsible for its delivery. Moreover, outputs are easy to identify for they are tangible, the value chain between resources and outputs is quite easy to control and output indicators are cheap to produce since most of them are deriving from the delivery process. (...) For Italy, the "integrative notes" should systematically comprise at least one output indicator reflecting the actual service provided to the final client (citizen, user/ beneficiary, or businesses).

27. The cost of delivering those outputs should be fully addressed in the "integrative notes." The division of "integrative notes" into two separate sections should be reconsidered in order to allow a closer link between resources and results. Costing methods should be focused on "activities" that are producing the desired outputs: this might be the more convenient option, provided the main indirect costs (overhead, support function, etc.) are taken into consideration. Thus the allocation of resources in the budgeting process would be based on economical rationale rather than the current legalistic approach which refers to the amounts stipulated in the various ordinary laws.

Prendendo ad esempio la situazione del MIUR, i 20 programmi in essere nel 2014 consentono di configurare le attività in termini di portafoglio strategico, ed anche di riferirla ai Centri di Responsabilità definiti nell'ambito della recente riorganizzazione. Questa scelta offre anche un importante elemento di continuità rispetto all'esperienza sinora accumulata.

4.1 - Semplificare la catena di obiettivi nel piano di performance

L'utilizzo dei programmi di bilancio come base per una gestione strategica delle diverse attività proseguirebbe così nel piano di performance attraverso l'illustrazione;

- delle "catene degli obiettivi" che collegano priorità politiche, obiettivi strategici e obiettivi strutturali ;
- delle risorse che sono destinate a sostenere i diversi gruppi di attività che rientrano nella componente ordinaria e in quella di innovazione;
- delle "catene organizzative" che individuano le strutture coinvolte nella realizzazione dei programmi ai diversi livelli organizzativi (ad esempio, nel caso del MIUR: Dipartimenti e direzioni centrali, Uffici regionali, entità autonome o del "sistema MIUR allargato", come scuole, università, enti di ricerca),

L'idea di fondo è che gli obiettivi non debbano più essere configurati "a cascata", dato che questa articolazione si è rivelata di fatto ingestibile in tutte le applicazioni sperimentate nelle grandi amministrazioni centrali.

Lo stesso spostamento dell'attenzione verso indicatori di outcome richiede che questi riferimenti siano gli stessi per tutti i livelli decisionali e organizzativi; piuttosto, l'articolazione su base territoriale di molti servizi/interventi suggerisce che le attività delle strutture territoriali siano orientate al miglioramento dei risultati del proprio ambito di azione così come sono configurati dagli indicatori prescelti a livello nazionale. Le strutture periferiche naturalmente potrebbero

prevedere specifiche azioni e interventi per migliorare la performance misurata in base a questi indicatori, in modo da tenere conto di condizioni particolari della realtà locale.

4.2 - Lo sviluppo di indicatori di outcome, riferiti al livello del programma e orientati in coerenza con la tipologia di attività

4.3

La riconfigurazione del sistema di obiettivi secondo le linee indicate trova completamente nella definizione per ciascun programma di una serie di indicatori, sia per la componente strutturale/ricorrente che per quella di innovazione.

E' importante favorire una lettura strategica anche delle attività ordinarie e ricorrenti, scegliendo per le stesse indicatori di outcome che riflettano le condizioni del settore di intervento nel suo insieme anche senza una stretta consequenzialità rispetto alle azioni poste in essere dall'amministrazione.

L'orientamento verso indicatori di outcome risponde del resto anche a quanto affermato nelle linee guida MEF-RGS per la compilazione delle note integrative agli stati di previsione.

MEF-RGS, nota tecnica n. 2 – 2014

“si richiamano le amministrazioni al rigoroso rispetto delle indicazioni fornite con la presente Nota tecnica e, in generale, ad una maggiore attenzione nella compilazione delle Note Integrative, in particolare:

- nella definizione di obiettivi non generici, individuati in funzione dei servizi e di finalità più specifiche rispetto a quelle dei Programmi cui sono correlati
- ...
- nell'individuazione di indicatori tra quelli più rappresentativi in termini di *output* (servizi o, eventualmente, beni erogati) e di *outcome* (impatti sui beneficiari o sulla collettività di riferimento), che misurino valori riscontrabili ed effettivamente rappresentativi non solo del raggiungimento dei risultati ma anche di un'evoluzione in atto nel perseguimento degli obiettivi, ricorrendo il meno possibile ad indicatori puramente qualitativi o generici sul grado di avanzamento “delle attività” o dei “piani di lavoro” sottostanti e limitando l'utilizzo di indicatori finanziari ai soli casi di obiettivi composti esclusivamente da risorse trasferite”.

Si tratta di rappresentare nel modo più sintetico possibile lo stato di salute e la vitalità di un sistema di servizi, di un settore di attività, di un insieme di interventi di finanziamento, ecc. . Come si è anticipato, gli indicatori più specificamente riferiti ad aspetti di efficienza/competitività, qualità, di tutela dei diritti ed equità non andrebbero considerati come addendi di una sommatoria, ma nelle loro relazioni circolari, di reciproco bilanciamento e integrazione complessiva.

Invece, per la componente di innovazione si dovrebbero considerare aspetti come la tempestività e qualità degli aspetti attuativi, la loro capacità di dare seguito efficacemente alle priorità espresse al livello politico. Si presume che questi interventi concorrano nel medio periodo a migliorare e innalzare l'outcome delle attività ricorrenti; nell'immediato la componente di innovazione potrà essere valutata da aspetti riferiti alla sua qualità intrinseca.

Sul piano operativo ci si potrà riferire alle stesse indicazioni della già citata nota tecnica del MEF.

Nota n. 2 MEF-RGS: suggerimenti alle Amministrazioni

“... di considerare la possibilità di utilizzare nella nota integrativa alcuni degli indicatori associati ai Programmi di spesa individuati nell’ambito delle attività di collaborazione tra il Ministero dell’economia e delle finanze e i Ministeri di spesa di cui all’art. 39 della legge 196/2009 e pubblicati sul sito della RGS all’indirizzo: [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi e valutazione della Spesa/Indicatori-dei-programmi/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Indicatori-dei-programmi/).”

Un esempio di orientamento per la definizione di obiettivi/indicatori riferito ad alcuni programmi di particolare rilievo del MIUR è riportato nella seguente tabella.

PORTAFOGLIO PROGRAMMI (selezione programmi MIUR da nota integrativa 2014)	Risorse finanziarie - % della spesa MIUR - Incidenza voci principali	Orientamenti per definizione obiettivi /indicatori	
		Attività ordinarie	Innovazione
23.3 Sistema universitario e formazione post-universitaria (servizi a gestione indiretta con allocazione di fondi e regolazione a distanza)	7.029.770 (13,77%) 98,00%: trasferimenti correnti AP e imprese	Indicatori di risultato riferiti alla qualità dei servizi finali Outcome di sistema (rilevazioni statistiche di agenzie indipendenti)	Sostegno all’attuazione delle riforme: - tempi - qualità dei provvedimenti - primi effetti rilevati
17.10 Ricerca scientifica e tecnologica di base (allocazione di risorse)	1.907.806 (3,74%) 94,01%: contributi investimenti	Outcome di sistema (rilevazioni statistiche di agenzie indipendenti) Equità procedurale	Sostegno all’attuazione delle riforme: - tempi - qualità dei provvedimenti - primi effetti rilevati
22.13 Istruzione secondaria di secondo grado (Servizi a gestione solo parzialmente autonoma con regolazione attraverso strutture territoriali)	13.800.476 (27,04%) 91,60%: personale	Indicatori di risultato riferiti alla qualità dei servizi scolastici Outcome di sistema (rilevazioni statistiche di agenzie indipendenti)	Sostegno all’attuazione delle riforme: - tempi - qualità dei provvedimenti - primi effetti rilevati

Nella stessa si fa riferimento ad un possibile orientamento degli obiettivi/indicatori che tiene conto delle caratteristiche delle attività o situazioni di intervento, delle finalità e delle risorse utilizzate. Ciò porta a distinguere diverse situazioni di intervento come nei casi di :

- Servizi a gestione indiretta con allocazione di fondi e regolazione a distanza (es. sistema universitario)
- Servizi a gestione solo parzialmente autonoma con allocazione di fondi e regolazione diretta (es. AFAM)
- Regolazione e allocazione di risorse (es. Diritto allo studio universitario)
- Allocazione di risorse (es. ricerca per la didattica)
- Regolazione a distanza (es. sviluppo sistema di istruzione)
- Servizi a gestione solo parzialmente autonoma con regolazione attraverso strutture territoriali (es. istruzione nei vari ordini di scuole)
- Servizi generali (es. servizi e affari generali).

4.3 - La relazione sulla performance

Raccogliendo le stesse indicazioni formulate nella relazione ANAC di fine mandato del direttivo uscente (aprile 2014) , sembra utile unificare in un solo documento:

- la relazione sullo stato della spesa (art 3, comma 68 L. n. 244/2007), da redigere entro il 15 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, che riporta, in particolare, i risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal Ministro con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato;
- la relazione sulla *performance* (art 10, comma 1, lettera b) del D.Lgs. n.150/2009), da redigere entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento.

I criteri per la rendicontazione dei risultati nell'ambito di questo documento dovrebbero essere oggetto di linee guida tecniche, in coerenza con quanto premesso in tema di obiettivi/indicatori.

5 Per una nuova disciplina degli OIV

La revisione della disciplina degli OIV costituisce l'occasione per valorizzare l'esperienza di questi ultimi anni, ed anche dei precedenti nuclei o servizi di controllo interno, correggendo alcune limitazioni. Si ritiene importante svilupparne il ruolo come rete di organismi professionali che innervano e sostengono una cultura e una pratica della valutazione dei risultati; l'idea di fondo è che gli OIV divengano componenti di un sistema di valutazione nazionale, articolato in sottosistemi per insiemi omogenei di enti, uno dei quali comprenderebbe i ministeri ed eventualmente altre amministrazioni centrali.

a) Regia/Coordinamento

La duplicazione di strumenti programmatici e successive rendicontazioni, che si tenta ora di integrare, non è risolvibile soltanto modificando formati e tempi dei documenti, ma richiede un'impostazione unitaria e condivisa da parte delle centrali di coordinamento e orientamento di tali attività: l'esperienza di questi anni ha visto operare in questo ambito per alcuni aspetti la Civit/ANAC, ora sostituita dal DFP, per altri il MEF/RGS. Tanto gli OIV che i ministeri hanno risentito del non completo coordinamento delle indicazioni provenienti da queste due fonti.

L'obiettivo di dare vita a un vero e proprio sistema nazionale di valutazione delle amministrazioni pubbliche, con la regia generale del DFP, richiede un minimo di soluzione strutturale anche per il coordinamento dei diversi OIV, per gruppi, reti o filiere di amministrazioni omogenee/collegate. In altri settori, come l'università, è stata incaricata una specifica agenzia (ANVUR).

Nel caso dei ministeri, si dovrebbe quantomeno pensare ad un avvicinamento/confronto tra le due centrali istituzionalmente preposte al tema (DFP e MEF/RGS) attraverso un comitato di coordinamento presso DFP con rappresentanza degli stessi OIV, di MEF/RGS e di alcuni esperti esterni agli OIV.

b) Compiti

I compiti attribuiti agli OIV in materia di performance potrebbero essere ridefiniti, nel senso di una validazione del piano di performance in due momenti distinti, all'approvazione iniziale del piano e alla successiva verifica dei risultati. Lo snellimento della fase preparatoria con l'eliminazione della direttiva consentirebbe una interlocuzione anche formalizzata con l'OIV, non sul merito degli obiettivi definiti, ma sulla rispondenza del piano a requisiti di verificabilità oggettiva, indipendente da autovalutazioni interne alle amministrazioni, in base anche alle indicazioni della centrale di coordinamento. In questo modo gli OIV opererebbero in modo più netto come cerniera, o snodo di collegamento, tra i ministeri da una parte e gli organi che coordinano la programmazione e la valutazione dei risultati nell'ambito di Presidenza del Consiglio e MEF.

Anche la fase di validazione della relazione sulla performance, redatta annualmente dalle amministrazioni, potrebbe essere ridefinita, nel seguente modo:

- 1) la relazione riferisce in modo distinto sui risultati ottenuti nel campo delle attività ordinarie e in quello delle attività innovative;
- 2) per la validazione della Relazione, l'OIV può assumere come ulteriori elementi di giudizio anche dati e informazioni non contenuti nella relazione sulla performance, in base a criteri definiti nell'ambito del Sistema nazionale e derivanti ad esempio da misure statistiche sulle principali policies o su outcome e impatti di sistema, rilevate da organismi indipendenti anche esterni alle PA;
- 3) L'OIV, sulla base degli elementi desunti dalla relazione sulla performance e dalle analisi e rilevazioni condotte autonomamente, propone agli organi di governo, nell'ambito del documento di validazione della relazione, la quota percentuale che ritiene congrua per la premialità nell'ambito delle risorse disponibili.

c) Competenze

Se si intende promuovere la valutazione (delle politiche, delle performance, delle prestazioni) come pratica diffusa trasversalmente ai diversi settori di amministrazioni, occorre sviluppare competenze professionali più specifiche che possano alimentare nel tempo il rinnovamento degli OIV. Le competenze amministrative, manageriali, organizzative non sono sufficienti ; queste possono costituire validi presupposti per accedere al ruolo professionale di valutatore, che però si deve fondare anche sull'acquisizione di metodologie, conoscenze e abilità più specifiche.

La regia complessiva del sistema nazionale di valutazione dovrebbe regolare l'accesso agli incarichi favorendo anche il trasferimento di esperienze tra diversi settori e comparti; si può pensare a un mix di professionisti dedicati stabilmente a queste funzioni (per una pluralità di enti) e di altri operatori impegnati part time.

Le linee guida CIVIT per nomina, requisiti, cumulo di incarichi, compensi, formazione dei membri degli OIV si sono rivelate insufficienti e richiedono una revisione nel senso di limitare cumuli eccessivi di incarichi , senza però penalizzare troppo una professionalizzazione specifica come valutatori dedicati in via prioritaria a questa attività

anche in fasi delimitate della propria carriera professionale. Sembra necessario anche definire i compensi in modo più equilibrato, meno sperequato tra diverse realtà, adottando criteri oggettivi (come avviene ad esempio per i revisori dei conti degli enti locali) ed uscendo dal riferimento obbligato al dato storico della spesa.

Servono anche sostegni formativi, però non generici/scolastici ma più aderenti alle funzioni effettive e agli aspetti innovativi.

d) Indipendenza

La legge di conversione del DL 90 ha ribadito il carattere “indipendente” dell’organo di valutazione. Le indicazioni sviluppate ai punti precedenti su compiti e competenze contribuiscono a dare sostanza e ulteriore significato a questo requisito. La procedura attuale del parere, ora attribuito al DFP, sulla rispondenza dei requisiti dei membri degli OIV designati dalle amministrazioni, potrebbe essere sostituita dalla formazione di un elenco nazionale di idonei, dal quale gli enti potrebbero attingere; per l’inserimento nell’elenco dovrebbe essere considerato il curriculum professionale unitamente ai percorsi formativi seguiti.

Riferimenti bibliografici

Coda V. (1989), *L’orientamento strategico dell’impresa*, UTET, Torino.

Invernizzi G. (2014), *Le strategie competitive*, Mc Graw-Hill, Milano

Rebora G. – Meneguzzo M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, UTET, Torino

Rebora G. (a cura, 2014), *Proposte di modello di riferimento e linee guida per lo sviluppo del ciclo della performance*, documento di lavoro Formez

Rebora G. (2014), *La nuova riforma della PA e Il fascino discreto del performance management*, “Risorse umane nella PA”, n. 4-5.

Rebora G. (2014), *La valutazione dei risultati nel nuovo ciclo di riforme della PA*, “Italianieuropei” n. 6.